

- ³⁴ Feitl István et. al. (szerk.): Fordulat a világban és Magyarországon. 1947–1949. Napvilág: Budapest. 2000. Ständeisky Éva et. al. (szerk.): A fordulat évei 1947–1949. 1956-os Intézet: Budapest. 1998.
- ³⁵ Tilly 1978, 69–100. o.
- ³⁶ Szabó Máté 2001, 199–227. o. Mándi Tibor: A Duna Charta, in: Szabó Máté (szerk.): Környezetvédelmi civil kezdeményezések Magyarországon. Villányi úti könyvek: Budapest. 1999. 204–217. o.
- ³⁷ Tölgyessy Péter: Királyi úton a semmibe, in: Népszabadság, 2003. okt. 18. Hétvége-melléklet.
- ³⁸ John Lofland: Protest. New Brunswick: Transaction. 1990.
- ³⁹ Sükösd Miklós, in: i. m. Hol a határ? 2002. 137–161. o.
- ⁴⁰ Beke József–Medveczki Zsolt: Közrendvédelem az új erőszakformákkal szemben, Molnár Katalin: Szavakkal elkövetett erőszak: „Gyűlöletbeszéd”, in: Molnár Katalin (szerk.): Az erőszak a modern társadalmi folyamatokban. Rendőrtiszti Főiskola: Társadalomtudományi Tanszék. Budapest. 2003. 9–16, 102–129. o.
- ⁴¹ Szikinger István: Hídemberek, in: Népszabadság. 2002. július 8. 10. o.
- ⁴² Páll Kinga Ágnes, in: Szabó–Wisler (szerk.) 1999. i. m. 359. o.
- ⁴³ Sidney Tarrow i. m. 1994. 122–123. o.
- ⁴⁴ Tarrow, op. cit. 123–124. o.
- ⁴⁵ Bert Klandermans: The Social Psychology of Protest. Blackwell: Cambridge Mass. 1997. 39–40. o.
- ⁴⁶ Bernd Florath–Armin Miter–Stefan Wolle (Hrsg.): Die Ohnmacht der Allmächtigen. Geheimdienste und politische Polizei in der modernen Gesellschaft. Ch. Links: Berlin. 1992.
- Gábor Tamás Rittersporn: The Omnipresent Conspiracy, in: Nick Lampert–Gábor Tamás Rittersporn (eds.): Stalinism its Nature and Aftermath. MacMillan: London: 1992. 101–121. o. Jürgen Roth, u. a. Verschwörungen: Essays, in: Die Neue Gesellschaft: Frankfurter Hefte 1999. No. 2. 113–153. o. Daniel Pipes: Verschwörung. Faszination und Macht des geheimen. Gerling Akademie Verlag. München. 1998.

HELYI TÁRSADALOM

PÁLNÉ KOVÁCS ILONA

A területi érdekérvényesítés átalakuló mechanizmusai

1. BEVEZETÉS

A modern demokratikus társadalmakban, illetve államberendezkedésekben a hatalom területi megosztásának tipikus modellje az önkormányzati. A helyi-területi önkormányzatok, mint a nemzetállami fejlődés során alkotmányos, közjogi státust szerző autonómiák, illeszkedve a népszuverenitás, a képviselői demokrácia törvényszerűségeihez, közvetlen választásokkal jönnek létre. Legitimitásuk, noha a központi, alkotmányozó hatalomtól származik, végső soron a helyi társadalom által megalapozott, ennek köszönhetően más közjogi formációkhoz képest lényegesen erősebb. Az önkormányzati autonómia olyan demokratikus érték, amelyet egyetlen szalonképességre törekvő állam nem kérdőjelez meg, annak ellenére, hogy a helyi autonómiák mozgástere a valóságban jelentősen szűkül, ahogy nő a központi államhatalom és a helyi önkormányzatok között a függőség, különösen pénzügyi értelemben.

A helyi autonómia, a helyi demokráciák szerepének, politikai értékelésének stabilizálása több tényezőnek köszönhető. A helyi önkormányzatok autonómiája a polgári átalakulás idején fontos bástya volt a nemzeti, polgári törekvések védelmében, s a kiépülő nemzetállami kormányzat az autonómia fejében fontos szövetségesre talált a helyi önkormányzatokban. Az akkor kidolgozott alkotmányos modellek (például Lorenz von Stein porosz önkormányzati modellje, a belga alkotmányban megjelenő önálló municípalis hatalom), bár eltérő alkotmányjogi, államelméleti alapokon, vallották a helyi önkormányzatok kitüntetett

politikai, hatalmi szerepét. Gierke, Constant a korábbiaktól merőben új felfogást vallva, úgy fogalmazott, hogy a község az állammal egyenrangú, nem az állam hozza létre, saját céljai vannak, olyan közösségi autonómia, amely elősegíti az egyéni jogok érvényesülését (Sári, 1995).

A megerősödött nemzetállamok a 19., de különösen a 20. század folyamán már korántsem tartották olyan tiszteletben a helyi önkormányzati autonómiát. Sikeresen terjeszkedtek az önkormányzatok rovására egyrészt saját állami apparátusuk területi kiépítése, másrészt az önkormányzatok feletti törvényességi és célszerűségi kontroll szorítása, majd pedig a pénzügyi újraelosztás révén. A 20. század hetvenes-nyolcvanas évtizedeire sajátos módon a legdemokratikusabbnak, a legszolidárisabbnak mondott jóléti államokban üresedtek ki egyre jobban az önkormányzati autonómiák. Az állam és az önkormányzatok közötti összefonódást nem csak a pántlikázott állami források aránya, hanem az urbanizációs folyamatok előre haladása idézte elő (Offe, 1975). A szolgáltatások szervezésében, az infrastruktúra fejlesztésében, a gazdaságfejlesztésben a lokális lépték egyre gyakrabban vált szűkössé, előidézve a drasztikus integrációs célú közigazgatási reformokat, az önkormányzatok közötti társulások terjedését, majd a nyolcvanas évtizedtől kezdődően az önkormányzati középszintek megerősödését.

Az önkormányzati szektor politikai értéke azonban a drasztikus változások ellenére alig változott. Ezt mutatja a szubszidiaritás elvének felmelegítése az európai integráció elmélyülésével párhuzamosan. Noha a szubszidiaritás elve nem új, reneszánszát az unió tagállamokkal és a régiókkal kapcsolatos politikájának köszönheti. Az integrálódó kontinens hatalmi equilibriumát szolgáló elv térhódítása, a „régiók Európája” mozgalom, elsősorban a középszintű önkormányzatok megerősödését eredményezte, bár a decentralizáció érdekében viszonylag gyorsan felsorakoztak a régiók mögött a városok is (COR, 2000). Ezt a folyamatot támogatták az Európa Tanács berkeiben született helyi és regionális önkormányzati charták, az európai önkormányzatok együttműködésének különböző szervezetei is (például az Európai Régiók Gyűlése, Európai Községek és Régiók Tanácsa, az unión belül létrehozott Régiók Bizottsága, az Európa Tanács helyi és regionális közhatalóságok kongresszusa). Ugyancsak a régiókat és egyáltalán a területi decentralizációt támogató elemnek tekinthető az Európai Unió regionális politikája, annak bizonyos szabályai, különösen a partnerség elve.

Összességében tehát megállapítható, hogy a területi önkormányzatok az állami, közhatalmi intézményrendszernek hangsúlyos, mi több, egyre inkább felértékelődő, egyben átértékelődő elemei. A területi, helyi önkormányzatok szerepe, a decent-

ralizáció érvényesülése a szakirodalomban mindig fontos elemzési aspektus, a demokrácia, a részvétel egyik értékmérője. Az önkormányzatok tekintélyes szerepének köszönhetően a hatalom koncentrációját nem csak a hatalmi ágak klasszikus horizontális megosztása, hanem a területi, vertikális kiépítése is korlátozza. Az erős önkormányzatok fontos ellensúlyok, még akkor is, ha önálló hatalmi ágként csak a föderációk tagállamai foghatók fel.

Nem véletlen, hogy a nyolcvanas évtizedtől sok olyan nemzetközi összehasonlító munka született, amelyek a helyi és területi önkormányzatokat elemzi (Norton 1994, Hesse 1991, Wehling 1994, Chandler 1993 stb.). Ebben az élénkülő érdeklődésben az a feltételezés érvényesül, hogy a helyi önkormányzatok működése demokratikusan ellenőrzött, közel van a választókhoz, átláthatóbb; ahol tehát erős önkormányzati rendszerek vannak, szerepük az állami-politikai rendszer egészére jótékony hatással van.

Ugyanakkor tény, hogy önmagukban a helyi önkormányzatok, a legdemokratikusabb választási rendszer és működési stílus mellett sem képesek valamennyi érdek becsatornázására, figyelembe vételére az adott térségben. Ahogy a központi hatalom gyakorlásában sem a parlament a kizárólagos érdekartikulációs színtér, úgy a helyi-területi politikában is kialakultak már kezdetektől fogva egyéb érdekérvényesítési mechanizmusok. Ahogy az állami közhatalom gyakorlásának klasszikus keretei mellett megjelennek az érdekegyeztetés, érdekérvényesítés új, formalizált és informális módjai, úgy pluralizálódik a helyi-területi hatalmi aréna is. A helyi, területi önkormányzatok a helyi-területi hatalom gyakorlásának elsődleges, de nem kizárólagos szereplői.

A korábban jellemzően egypólusú közhatalmi intézményrendszer az utóbbi évtizedekben jelentősen átalakult. Az ún. „governance” típusú kormányzás annak a folyamatnak az eredménye, amelynek során a közhatalmi szereplők egyre erőteljesebben összefonódnak a nem közhatalmi, gazdasági, civil szférával, illetve az egyes irányítási szintek egymással. A jelenség, noha nem új, intenzitása manapság vezetett el oda, hogy a hatalmi ágakat és szinteket korábban szigorúan elválasztó falak eltűnnek, átjárhatóakká válnak, és erős hálózatok jönnek létre, amelyek kikezdi a korábbi hatalmi intézmények bázisán kialakult felelősségi-hatalmi- működési modelleket.

A „governance” modell átalakítja magát az önkormányzati rendszert is. Feloldódnak a köz- és magánszektor határai, megváltoznak a feladatellátás módszerei, intézményei, az önkormányzati politizálás is új dimenziókba kerül. E jelenséghez nem csak a demokratikus megfontolások, „társadalmasított” kapcsolatrendszerek vezettek el, hanem a New Public Management nyolcvanas, kilencvenes évtizedben megfogalmazódó követel-

ményei is. A közigazgatást átható menedzseri, hatékonysági szemlélet ugyancsak azt igényelte, hogy a közhatalmi szereplők lényegesen szorosabb és partneri, illetve piaci jellegű kapcsolatokat építsenek a gazdaság és civil társadalom szereplőivel a különböző szolgáltatási feladatok megszervezésének modernizálása érdekében. A különböző motivációjú változások eredője azonban közös, ma már sem a központi, sem a helyi/regionális politikai aréna nem értelmezhető, írható le a közhatalmi szereplőkön túli szférák bevonása nélkül.

Kutatásunk során (OTKA T 037278), annak eredtünk nyomába, hogy a rendszerváltás után Magyarországon a területi szintű érdekérvényesítésnek milyen mechanizmusai alakultak ki, felfedezhetőek-e a „governance” szemlélet elemei. A kutatás különösen azért tűnik időszerűnek és indokoltnak, mert a magyar önkormányzati modell a középszint tekintetében, a forrás- és kompetenciaszegény megyei önkormányzatok formájában meglehetősen gyenge érdekérvényesítési lehetőséget kínál. Hipotézisünk az volt, hogy ilyen esetben kialakulnak, aktivizálódnak az érdekérvényesítés egyéb csatornái, már csak azért is, mert a területi szintű közhatalom dekoncentrált formában, a megyei önkormányzatokkal ellentétben, igencsak virulens. Születnek tehát területi szintű hatalmi döntések, csak nem a képviseleti demokrácia intézményeinek ellenőrzése, irányítása mellett.

A gyenge középszintű önkormányzás, illetve a sajátos „paraállami”, illetve dekoncentrált döntéshozási formák terjedése sajátos helyzetbe hozza a pártokat, érdekszövetségeket, a civil társadalmat. A magyar politikai-közhatalmi rendszerben az 1990 után keletkezett középszintű önkormányzati vákuumhelyzet, a „governance” modell sajátos változatát teremtette meg. Ma nincs már hatalmi vákuum középszinten, csupán nem önkormányzati, képviseleti jellegű a modell, ami érvényesül. Ennek a hatalmi struktúrának, hálózatnak a megismerése nem csupán elméleti tisztázást tesz lehetővé, hanem gyakorlati haszna, hogy előre vetítheti a meghirdetett területi önkormányzati, regionális reform következményeit, végrehajtásának várható körülményeit, sikerességét.

Az OTKA által támogatott kutatás szerencsésen kapcsolódott egy nemzetközi összehasonlító kutatási programhoz (ADAPT 2001–2004), amelyiknek célja az volt, hogy speciálisan a regionális politika, területfejlesztés területén vizsgálja a területi szintű hálózatok, kapcsolatrendszerek szerepét. A hálózatok, egy-egy régió intézményi „sűrűsége” az eddigi tapasztalatok tükrében ugyanis nagymértékben befolyásolja azt, hogy az Unió regionális politikai elvárásait az egyes tagállamok milyen mértékben képesek elsajátítani. Az „európanizálódási” folyamat egyik jellegzetes terepe a regionális politika. Ilyen értelemben kutatásunk nem csak a hazai, sajátos területi hatalmi összefüggérendszerhez szolgálhat információkkal, hanem a regionális

szereplők uniós adaptációs, tanulási folyamatába is betekintést nyújt. A regionális politikai vonatkozások azért is nagyobb figyelmet érdemelnek, mert a területi kormányzásban kialakult új jelenségek kiválóan elemezhetőek ezen a politika területen. Tanulmányunk az OTKA-kutatás elméleti alapját, indokait törekszik bemutatni. Az empirikus vizsgálatok eredményei terveink szerint 2004-re várhatóak.

2. ELMÉLETI, NEMZETKÖZI HÁTTÉR

2.1. A területi hatalomgyakorlás vizsgálati dimenziói

A területi irányítással, önkormányzatokkal foglalkozó monografikus, összehasonlító munkák száma különösen abban az időszakban szaporodott, amikor az önkormányzatok politikai rendszert legitimáló szerepe megerősödött. Amikor az önkormányzatok, kibújva a nemzeti kormányok gyámkodása alól, kiléptek a nemzetközi porondra, s az Európai Unióban „harmadik szintként” kezdték őket aposztrofálni (Jeffery 1997). Ez nem jelenti azt, hogy a korábbi évtizedekben ne foglalkozott volna a szakirodalom a helyi önkormányzással.

A helyi-területi önkormányzatok vizsgálatában a második világháború után lényegében három jelentős irányzat a jellemző. Ezek az iskolák néha összefonódnak, illetve az egyes megközelítések újra megjelennek, a legújabb felfogások csíráit is megtaláljuk évtizedekkel ezelőtti tanulmányokban, így elkülönítésük csak logikailag lehetséges.

1. Az első klasszikus értékelő munkák egyik közös jellemzője volt, hogy az önkormányzati rendszereket elsősorban *normatív, alkotmányjogi, strukturális, szervezeti szempontból elemezték*, mutatták be (Humes, 1959). Igen kevés figyelem irányult az önkormányzatok tényleges működési gyakorlatának, helyi politikai környezetének a vizsgálatára. Ez alól néhány próbálkozás volt kivétel Európában, amelyek az amerikai „local community” vizsgálatok hatására, a helyi politikai viszonyok alakulását kutatták, s ezen belül az önkormányzatok körüli érdekszövetségek, hálózatok is terítékre kerültek (Bawman–Hampton, 1983, Stoker, 1991, Heinelt–Wollmann, 1991). Ezek a kutatások az önkormányzatiság részvételi, demokratikus, helyi politikai elemét emelték ki. Mint említettük azonban, ez az irányzat nem vált dominánssá, legalábbis Európában az érdeklődés elsősorban a szabályozásra, a struktúrákra irányult.
2. A későbbiekben, amikor a közpolitikai, „policy” vagy menedzseri irányzat felértékelődött, a *működés hatékonysá-*

gára, a közigazgatás költségeire, a szolgáltatások minőségére helyeződött a hangsúly. Ezekben a munkákban vagy az önkormányzati rendszerek finanszírozása, a szolgáltatások megszervezése volt a vizsgálatok elsődleges elemzési szempontja, vagy egy-egy közpolitikai területen (helyi gazdaságfejlesztés, foglalkoztatáspolitikai, oktatás stb.) mérték össze az egyes nemzeti önkormányzati rendszereket jellemző gyakorlatokat (Stewart–Stoker 1995, King–Pierre 1990). Meg kell azonban jegyezni, hogy a hatékonyság, a szakmaiság hangsúlyozása idején is jelen vannak a demokratikus, politológiai, hatalomelméleti megfontolások. A brit önkormányzati rendszer folyamatos terjesztése a konzervatív kormányzatok centralizáló praxisa nyomán például éppen a piacorientáltság, a hatékonyság jegyében zajlik le, hatalmas vitát váltva ki a szakirodalomban az önkormányzatok tényleges szerepéről (ügynökmodell, helyi állam teória, Duncan–Goodvin, 1988, Stewart–Stoker 1995).

3. A kilencvenes évek szakirodalmában fedezhető fel irányváltás, a governance - multi-level governance, public-private szemlélet terjedésével. A mechanikus összevetések helyett az önkormányzati helyi, regionális és inter-regionális kapcsolatrendszereket, hálózatokat kezdik vizsgálni, elismerve a helyi-területi hatalom önálló mozgásterét, a helyi-regionális hatalmi viszonyok változatosságát, illetve ezeknek a viszonyrendszernek a nemzeti, sőt nemzetközi dimenzióit (Bovaird et al 2002, Pierre 1998, Kohler–Koch 1998). A változás egyik alapvető iránya, hogy áthelyeződik a hangsúly a helyi-lokális szintről a regionális, középsztintű irányításra. A területi lépték megváltozása elsősorban gazdasági jelenségek nyomán következik be (Jones, 1999), amelyek aztán hatnak az intézményekre, hatalmi struktúrákra is. A területi-helyi önkormányzatok vizsgálatának nem csak a térbeli dimenziója tágul ki, hanem a megközelítés, elemzés szempontrendszere is. A helyi-területi dimenziójú elemzések már nem csak az önkormányzatokat érintik, hanem azok teljes kapcsolatrendszerét, illetve hálózatépítő erejét, szerepét, így természetesen a figyelem óhatatlanul áttérjed az önkormányzati partnerekre. Ennek az irányzatnak is vannak korábbi előzményei. A kormányzási szintek és szektorok közötti arányok változására, az önkormányzatok, régiók felértékelődésére évtizedekkel ezelőtt felhívták a figyelmet (Rokkan–Urwin, 1982). Érdekes módon már ekkor jelezték a hálózatosodás veszélyeit és a horizontális koordináció korlátait (Hanf–Scharpf, 1978).

2. 2. „Governmenttől” a „governancig”

Annak érdekében, hogy értelmezni tudjuk a rendszerváltás utáni magyar területi szintű irányításban a lezajlott folyamatokat, jelenségeket, az utóbbi kutatási irányzat nemzetközi eredményeiből válogatunk, mintegy megalapozva a kutatásunk második fázisában tervezett empirikus vizsgálatokat.

a) A SZEKTOROK ÖSSZEKAPCSOLÓDÁSA

A szakirodalomban a kormányzási módszerek és intézmények átalakulását alapvetően az új közösségi, állami feladatok megjelenéséhez, a kormányzás körülményeinek megváltozásához kötik (Kooiman, 1993). A kormányzással szembeni új kihívások egyik csoportja tartalmi, minőségi jellegű: a gazdaságfejlesztés, a regionális politika, a környezetvédelem, a foglalkoztatás stb. olyan közpolitikák, amelyek természetüknél fogva is igénylik az érintettek bevonását, támogatását, információit. A minőség, a hatékonyság szempontja általában is megfogalmazódott a közigazgatással, a közszolgáltatásokkal szemben, ami az üzleti szféra teljesítményértékelési módszereinek a használatához („value for money”), illetve a hagyományos adminisztratív struktúrák és módszerek reformjához (Halachmi, 2000) vezetett.

A másik alapvető változás, amely a kormányzatok, illetve különösen az önkormányzatok mozgásterét lényegesen érintette, a közösségi források csökkenése, a költségvetési krízishelyzetek szaporodása. A kormányzatok költségvetési okokból is rákényszerültek a kiadások csökkentésére:

Hatékonyabbnak feltételezett piaci megoldásokat vontak be a szolgáltatások megszervezésébe. Bizonyos közfeladatokat privatizáltak vagy társadalmasítottak, elsősorban a költségvetési kiadások, illetve a központi támogatások jelentős visszafogásának hatására. Az olcsóbb, hatékonyabb közigazgatás hangzatos kormányzati programjai mögé tudományos iskolák, elméletek sorakoztak fel – public choice, fiscal federalism, enabling role – (Netzer–Drennan 1997), amelyek az állami, önkormányzati visszavonulás útját jelölték meg megoldásként a fiskális krízishelyzetekre.

A másik megoldás a költségvetés, a fejlesztési források hiányának pótlására a forrás-bevonás, a közösségi feladatok megosztása a profit, illetve non profit szektorral, mégpedig a partnerség jegyében. A nem közhatalmi szektorokkal való együttműködés sajátos kollektív szervezeti formák, kvázi kormányzati, illetve nem kormányzati státusú intézmények létrehozásához vezetett, alaposan kikezdve a közigazgatás-szervezés hagyományos, bürokratikus, költségvetési kultúráját és szabályait, sajátos harmadik szektort eredményezve (Reichard, 1988, Naschold, 1995). A szektorok együttműködésére épül az ún.

public-private partnership (PPP) modell, melyik különösen a városfejlesztésben, városüzemeltetésben terjedt a nyolcvanas évtizedtől. Ennek a modellnek a korábbi szektorok közötti együttműködésektől megkülönböztető vonása az üzleti élet szabályainak dominanciája (Kouwenhoven, 1993, Pierre, 1998).

A területi és központi kormányzati hatalmi struktúrák viszonyára a területi önkormányzatok általános működési feltételeinek megváltozása mellett *Európában az integráció* is nagyon jelentős hatást gyakorolt. E hatások egy része általános, politikai, alkotmányos természetű, másik része egy-egy közösségi politika technokrata működési szabályaihoz kötődik. Mint említettük, a regionális politika kifejezetten olyan politika, amelyik behálózta a különböző kormányzati szinteket a többszintű kormányzás és policy network formájában (Marks, 1993):

- A társfinanszírozás, addicionalitás elve az európai regionális politikában normatív követelmény, amely megalapozta az, ún. endogén, alulról építkező regionális politika térhódítását. A társfinanszírozás eredendően annyit jelent, hogy a helyi/regionális önkormányzatok fejlesztési céljaik megvalósításához szükséges nemzeti vagy uniós támogatásokhoz csak saját forrásaik kiegészítéseként juthatnak. Az elv szigorú érvényesítése szükségszerűen előidézte azt, hogy az önkormányzatok helyi "fejlesztési koalíciókat" kötnek, forrásbevonó, mozgósító szerepük felerősödik, s ezzel az egyközpontú, közjogi-hatalmi szemléletű fejlesztési politika érvényesülési tere rendkívüli mértékben leszűkült.

- A regionális politika, a regionális gazdaságfejlesztés új paradigmája intézményi, szervezeti oldalról a *partnerség elvéhez* kötődik. A partnerséget az unió először elsősorban vertikálisan értelmezte, a strukturális alapokhoz való hozzáférés egyik követelményeként fogalmazta meg 1988-ban. Az uniónak, az 1988-as szabályozás óta joga van a tagországok régióival közvetlenül tárgyalni, illetve a tagországok kötelesek régióikat a fejlesztési programok kialakításába és végrehajtásába bevonni. Az unió ezzel a követelménnyel lényegében a tagállami kormányok kompetenciáit kívánta gyengíteni a régiók, illetve saját szervei javára. A régiók partnerként való elismerése jelentős mértékben hozzájárult a nemzetállamokon belüli decentralizáció felgyorsulásához, illetve az európai többszintű kormányzati rendszer kialakulásához. A klasszikus vertikális nemzetállami irányítási modell alapjai még azokban az unitárius államokban is megrendültek, ahol nem hajtottak végre drasztikusabb strukturális reformokat. Tény, hogy több országban az uniós alkalmazkodás jegyében tudatosan növelték a középszintek kompetenciáit, erősítették jogi státusukat, a decentralizációs folyamatok felgyorsultak. A partnerség elve azonban nem csak a vertikális viszonyrendszereket, struktúrákat érintette, hanem a horizontálisakat is. Az unió a partnerség követelményét az

1993-es struktúrapolitikai szabályozás során kiterjesztette a közhatalmi szektoron túlra, a civil és gazdasági szereplőkre. Természetesen nem újdonság, hogy az állami, közhatalmi szektor különböző feladatait csak a környezetével együttműködve, azok forrásait is bevonva törekszik ellátni. Az uniós szabályozás azonban partnerként, döntéshozó szereplőként számol az érintettekkel, felismerve, hogy a helyi-regionális gazdaságfejlesztés klasszikus, állami támogatásokra épülő módszerei alkalmatlanok a hosszabb távon fenntartható fejlődés generálására. A partnerség tehát a regionális fejlesztési politikában nem csupán demokráciadíszlet, hanem a hatékonyság eszköze. Az unió egyébként a partnerség horizontális érvényesítését nem írja elő konkrét szervezeti, eljárási szabályok formájában, hanem tág teret ad a tagállamoknak a megvalósítás modellezése terén. A partnerség tényleges intézményeit, módszereit vizsgáló empirikus kutatás (Tavistock, 1999) tapasztalatai szerint az egyes országok nagyon eltérően értelmezik, működtetik az érdekegyeztetés, konzultáció területi fórumait. Ahol általában kevésbé bejáratottak az érdekegyeztetési mechanizmusok, ahol kevésbé nyitottak a döntési struktúrák a civil és gazdasági szektor irányában, ott az uniós regionális programok partnerségi fórumai is formálisak. Az eredmények tehát jelzik, hogy az uniós követelményrendszer, az európanizálódási folyamat nem egyformán érinti a tagállamokat, hanem erős nemzeti, politikai, kulturális szűrőn keresztül érvényesül.

b) A SZINTEK ÚJ VISZONYRENDSZERE

Tágabb, politikai, alkotmányos összefüggésrendszerbe ágyazva a területi érdekegyeztetési, döntési mechanizmusok új jelenségeit, struktúráit, ki kell térni a szubszidiaritás, a többszintű kormányzás és a hálózatok témakörére (Bache, 1998).

- A szubszidiaritás elve általános elv, amelyik használható az ENSZ szervezeteitől kezdve minden működő testületre, az egyénig bezárólag. Lényege, hogy az egyénhez legközelebbi testületet tekinti a legalkalmasabb döntési, felelősségi szintnek, előnyben részesíti a szervezethez képest a közösséget, a civil szektort az államhoz képest (Norton, 1992). A szubszidiaritás tág fogalmába tehát mind a decentralizáció, mind a társadalmasítás belefér, egyaránt hivatkozási alapul szolgál az unió és a tagállamok közötti hatáskörmegosztástól a régiók és kormányok között a hatalomért és forrásokért folytatott küzdelmekhez. A szubszidiaritás, mint a hatalom korlátozásának, egyben a beavatkozás szükségességének az elve kétségtelenül akkor kezdte meg Európában hódító körútját, amikor az unió beemelte saját fogalomrendszerébe (Hummer-Bohr, 1994).

- A hatalom újraosztásának nemzeteken túli, globális dimenziójában fontos vonatkoztatási ponttá vált a regionális, nemzeti

és transznacionális szintek egymáshoz való viszonya. A *multi-level governance* (MLG) teória az Európai Unió pluralista hatalmi modelljét vallja. A szupranacionális döntéshozás erodálja a nemzeti szuverenitást. A nemzeti kormányzatok a belső hatalmi struktúrák felett elveszítik kizárólagos befolyásukat azzal, hogy a nemzet alatti szintek közvetlenül partnereivé válnak az unió különböző szerveinek (Marks, 1993, Navracsics, 1998). Ez a nézet sem tagadja ugyan, hogy a nemzetállam továbbra is a legfontosabb szereplő ebben a struktúrában. A teória ellenzői viszont azt hangsúlyozzák, hogy az unió a sikeres nemzetközi kormányzati együttműködés, „alkudozás” modellje, amelyik nem kérdőjelezi meg a belső hatalmi struktúrákat (Moravcsik, 1995). A két irányzat vitáját az unió alkotmányozási folyamata, a bővítés következményei fogják legfeljebb eldönteni. Kétségtelen azonban, hogy az integrációs folyamat erősen befolyásolta a tagállamok hatalmi szerkezetét, politikai működési módszereit, s ezen belül a területi hatalomgyakorlás kontextusát is. E kontextus ma már nem írható le a hierarchikus, vertikális irányítási viszonyokkal, hanem a hálózatosság bonyolult szövedékével.

c) A SZINTEKET ÉS SZEKTOROKAT ÖSSZEKÖTŐ HÁLÓZATOK

A hálózatok felértékelődő szerepe, a „governance” jelensége lényegében az uniós integrációs folyamattól független eredetű, az állam és a piac mindenhatóságába vetett bizalom megrendüléséhez kapcsolódik. Az állam és a piac, változó dominancia mellett, sokkal áttekinthetőbb és legitimáltabb módját nyújtja a társadalmi problémák kezelésének. A „governance” megoldások kevésbé magától értetődőek, sokkal kevésbé tiszta formátumúak és általánosíthatóak, a kormányzás új formáját ilyen értelemben a „második legjobb megoldásnak” tartják. A szektorok közötti kapcsolódások nem újak. A legújabb kapcsolatrendszer azonban sokkal inkább nemzetközi meghatározottságúak (Schmitter, 2002).

A „governance” modell az egymástól elválasztó kompetenciák helyett elsősorban a kapcsolatokra, a kapcsolatok hálózatára, illetve a döntéshozáshoz képest a végrehajtásra, a normatív legitimáció helyett a kimenetre, az eredményre figyel. E súlyponteltolódások adtak lehetőséget a policy-network megközelítés, illetve módszertan terjedésének (Bache, 1998). Az egyes közpolitika-területeken a kapcsolatok, hálózatok szorossága, szerkezete alapján jellemzően öt hálózattípust különböztetnek meg: a legkevésbé integrált egy ügyre szerveződő hálózatot, a professzionális, a kormányzat közi és termelői hálózatokat, illetve a legszorosabb és környezetébe a legstabilabban beágyazott policyközösséget. E hálózatvizsgálatok alkalmasnak bizonyultak arra, hogy leírják a szereplők körét és kapcsolatrendszerét. Egyben eszközül szolgálnak a „jó kormányzás” techni-

káinak igazolása mellett, a hatalmi viszonyok átstrukturálódásának a megértéséhez is, még akkor is, ha az új típusú hálózatok gyorsan formálódnak, változnak a politikai arénában (Rhodes, 1996). A hálózatmodellek eddigi használata az érdekcsoportok szerepére koncentrált, kevésbé tudott viszont segítséget nyújtani a szintek közötti kapcsolódások értelmezéséhez (Rhodes, 1997).

A hálózatosság nem csak a közjogi szervezetben és a szektorközi viszonyrendszerben válik egyre fontosabbá, hanem sajátos, a piaci és a hierarchikus típustól eltérő szervezeti formaként kezdi megkülönböztetni a szervezetelmélet, illetve a szociológia, felismerve e szerveződési formának a tanulásban, legitímációban, gazdasági hasznosságban megmutatkozó előnyeit (Podolny–Page, 1998).

2. 3. A „governance” és a hagyományos demokrácia konfliktusai

A liberális demokráciához tapadó fogalmak (népképviselőlet, pluralizmus, jogállam, emberi és állampolgári jogok, hatalmi ágak megosztása stb.) evidenciák, s több évszázados vagy inkább évezredes állami-politikai és tudományos fejlődés eredményei, mégsem állíthatjuk, hogy a demokrácia modern fogalma tekintetében közmegegyezés lenne. Jellemző törésvonal húzódik a demokrácia individualista és közösségi értelmezése között, a pártok és érdekcsoportok szerepét, a közvetlen és közvetett demokrácia arányát, a meghatározó ideológiát stb. illetően. Tradicionálisan elfogadott, hangsúlyozott a különbség az európai-kontinentális és az angol-szász, amerikai állami-politikai intézményrendszer, kultúra, továbbá az egyes államcsoportok (latin, skandináv stb.) között is (Loughlin, 2001). A modern demokrácia értelmezési vitái érthetően újra kiéleződtek a rendszerváltó új demokráciák megjelenésével, ahol nem évszázadok, hanem legfeljebb néhány évtized során kell a demokrácia alapértékei és intézményei vonatkozásában konszenzust teremteni (Obermaier–Horner, 1999).

A nemzetállamok és a polgári fejlődés megjelenéséhez kapcsolódó hagyományos demokráciamodell a legjelentősebb változásokon, szakmai és politikai vitákon kétségtelenül az utóbbi évtizedekben megy keresztül, új dimenziókat nyitva a demokrácia fogalmának, értékrendszerének értelmezésében. Az ún. demokráciadeficit, a hagyományos demokratikus intézményrendszer működési zavarai több oldalról, több területen is jelentkeznek: csalódás a parlamentarizmusban, a közvetlen demokráciában, a nyilvánosságban, az állampolgári közömbösség, a jog relativizálódása, a média ellenőrizetlen hatalma, a nemzetközi dimenziók átláthatatlansága stb. Témánk szempontjából az új

kihívások közül a nemzetközi integráció, a globalizáció, a multilevel governance és a partnerséghez kapcsolódó korporatív elemek érdemelnek különös figyelmet. Ezek a dimenziók szorosan összekötődnek a regionalizmussal, illetve „új regionalizmussal”, a hatalom térbeli és szektorális átrendeződésével.

a) DECENTRALIZÁCIÓ – REGIONALIZMUS VERSUS UNITÁRIUS NEMZETÁLLAM

- A *globalizáció*, amellyel, hogy kikezdte a nemzeti szuverenitásokat és egy „kozmetopolita” demokrácia modelljének körvonalait rajzolja fel (*Melchior, 1999*), egyben felértékelte a lokális és regionális léptéket. Elsőrendűen a gazdaságfejlesztésben, a tőkeberuházásokért folytatott küzdelemben teremtett versenyhelyzetet a régiók között („glokalizáció”). Ebben a versenyben már nem feltétlenül a nemzetállami gazdaság- és támogatáspolitikák szerepe fontos, hanem a régiók saját stratégiái, illetve erőforrásai, ezek közül is egyre inkább a humán erőforrások. A régiók jellemzője ebből a szempontból, hogy nem feltétlenül jelentenek adminisztratív egységet, belső kohéziójukat a gazdasági klaszterek, a regionális identitás, a fejlesztési koalíciók szövődése biztosítja.

- Az *európai integráció* ugyancsak felértékelte a régiók szerepét (a „régiók Európája”, új regionalizmus (*Keating, 1998*), esetenként strukturális adminisztratív reformokat is előidézve. Ezek a kihívások a nemzetállami centralizáció mértékét és módszereit egyaránt érintették, tehát a decentralizáció irányába tolták el a nemzeti hatalmi struktúrákat.

A decentralizáció alkotmányos, intézményi alapjai sok országban kidolgozatlanok, különösen, ami a régiók központi érdekérvényesítési esélyeit, közjogi státusát illeti. Számtalan bizonytalanság tapasztalható a régiók nemzetközi porondon való megjelenésével kapcsolatban is, kevés ország, illetve nemzetközi norma szabályozza a régiók egymással, illetve a transznacionális szervezetekkel való együttműködését. A normatív, elvi alapok hiánya megnehezíti a decentralizáció előrehaladását. A horizontális dimenzióval összevetve a hatalom területi/vertikális megosztásának messze nem olyan letisztult és kidolgozott sem az elmélete, sem a közjoga, leszámítva egyes föderális berendezkedéseket. A centralizáció-decentralizáció helyes/kívánatos arányai, a központi (nemzeti) és helyi érdekek egyeztetésének mechanizmusai tekintetében nincs közmegegyezés, s igazán határozott történelmi trend vagy földrajzi, kontinentális rokonság sem. Az angolszász klasszikus önkormányzati demokráciákban, az utóbbi évtizedekben jelentős centralizáció zajlott le, míg a nemzetállamiságát viszonylag későn megszerző unitárius belga állam néhány évtized alatt eljutott egy szinte szélsőséges

föderatív modellig, Svájc genetikusan decentralizált állama a nemzeti identitás megerősítésén fáradozik stb. Tanulságos az a sorrend például, amit az európai uniós tagállamok helyi önkormányzatainak autonómiafokáról alakítottak ki. A helyi autonómia nélküli államok és a föderális államok két véglete közötti sorrendben az országok többségét (Franciaország, Görögország, Olaszország, Írország, Nagy-Britannia, Portugália, Spanyolország) az alacsony autonómiájú csoportba sorolták (*Dreier, 1994*).

A decentralizáció elve, rangja – a szubszidiaritás elvének hódító körútja ellenére – nem olyan erős, mint a hatalmi ágak elválasztásának követelménye. A decentralizáció körüli elvi bizonytalanságok különösen élesek a mezo vagy középszint vonatkozásában, vagyis, hogy mikor beszélhetünk egyáltalán középszintű kormányzásról, hiszen sem a lépték, sem a közjogi státus tekintetében nincs egyértelmű konszenzus. Gyakran összekeverednek az állami és önkormányzati választott és delegált hatóságok, státusok (*Larsson et al 1999*). A „régiók” léptéke tekintetében is óriási különbségek vannak. Az egységesítési törekvések, például az unió részéről meglehetősen óvatosak, a regionális önkormányzatok európai chartája sem határoz meg nagyságrendet a régió fogalmának a meghatározásakor, a nemzetállamok többsége pedig nem kívánja a történelmi hagyományokkal rendelkező területi egységeit nagyobbakkal, újakkal felcserélni.

Az elméleti bizonytalanságok mellett nem kevésbé jelentős akadály a következetes decentralizációnak a *nemzetállamok ellenállása*. Az ún. „renacionalizáció” jelensége, úgy tűnik, sikeresen lebegteteti a régiók szerepét az uniós döntéshozási struktúrában. A „multilevel governance” nem jutott még olyan stabil pozícióba, hogy a nemzetállami dominanciát akár belpolitikai, akár transznacionális viszonylatban igazán megingassa. Ami viszont nem vitatható, hogy a regionalizmus, a decentralizáció a nemzeti kormányzatok működési módszereit jelentősen befolyásolja, még akkor is, ha az integráció ún. spill-over hatását sokan vitatják (*Navracsics, 1998*). A korábbi hierarchikus, bürokratikus végrehajtó hatalom modellje a múlté, a régiókat partnernként kénytelenek a hatalmi döntések szférájában kezelni, s erre alkalmas intézményeket, eljárásokat kell megteremtteni. Erre a törekvésre utalnak az európai régiók által kidolgozott dokumentumok, az ún. bázeli nyilatkozat, illetve a regionális önkormányzatok európai chartájának tervezete (*Pálné 2001*).

b) KORPORATIZMUS VERSUS KÉPVISELETI DEMOKRÁCIA

A korporatizmus, neokorporatizmus az ipari, kapitalista fejlődéssel együtt járó jelenségegyüttes. A klasszikus választásokon alapuló népképviselői intézményrendszer mellett szervezett,

szabályozott formáját adja bizonyos, korlátozott számú érdekcsoportok képviselőének, az állammal való konzultációjának. A korporatista modell szemben áll az érdekvérvényesítés pluralista modelljével, ahol egymással versenyző, független és önálló érdekcsoportok törekszenek az állammal szembeni érdekeik érvényesítésére (Schmitter, 1979).

Az egyes állami, politikai rendszerek a korporatista érdekegyeztetési formákat eltérő mértékben alkalmazzák. Többnyire azonban kiegészítő, s nem a parlamentáris fórumokat helyettesítő szerepük van. Ennek ellenére számtalan kritika fogalmazódik meg működésük demokratizmusával és hatékonyságával kapcsolatban. A korporatista érdekegyeztetés ugyanis elkerüli a parlamentáris formákat, a nyilvánosságot, exkluzív jellegű stb. (Fisichella, 1991).

A helyi gazdaságfejlesztés, a regionális politika szerepének felértékelődése a korporatív típusú szerveződések újabb reneszánszához vezetett, többnyire partnerség elnevezés alatt. Ez az „új korporatizmus” a korábbtól eltérően már nem csak központi, sőt nem is elsősorban a központi kormányzattal, hanem a helyi, regionális kormányzatokkal való együttműködést jelenti, s nem korlátozódik a „munka világára”, hanem egy-egy térség, település stratégiai irányításának kontextusába illeszkedik. A neokorporatista megközelítések gyakran az „asszociatív” jelzővel párosulnak. Már nem csak a munkavállalói, munkáltatói-gazdasági érdekegyeztetés, hanem a tágabb értelemben vett civil társadalommal, autonóm struktúrákkal való együttműködés, együtt döntés modelljét takarják az erőtlenné vált és legitimációs válságba került államiség megújulásának, hatékonyabbá tételének eszközeként, a piaci koordináció hibáinak korrekciójaként (Streeck-Schmitter, 1984).

A legutóbbi évek értékelései rámutatnak arra, hogy a „governance” típusú kormányzásnak is megvannak a veszélyei, s a kisebb nyilvánosságot, elszámoltathatóságot kompenzáló gazdasági, hatékonysági sikerek sem automatikusak. A klasszikus állami, piaci és az új „governance” mechanizmusok mindegyike tökéletlen, együttes alkalmazásukban kell megtalálni a helyes arányokat (Jessop, 2000).

A partnerség jegyében létrejött különböző kollektív döntéshozó testületek eltérő módon illeszkednek az egyes nemzeti, illetve regionális hatalmi struktúrákba, mindenütt próbára téve a hagyományos képviselői és adminisztratív rendszer alkalmazkodó képességét. A brit önkormányzati rendszerben a partnerségi, kvázi kormányzati és nem kormányzati szervek konglomerátuma a képviselői elem erős háttérbe szorulásához vezetett, s a centralizáció esélyeinek kedvezett (Duncan-Goodwin, 1988, Lewis, 1992, Stoker, 2000). A viszonylag erős képviselői struktúrák és civil társadalmi kontroll mellett működő német önkormányzati rendszert is próbára teszi az új formák integrálása. A

„megrendezett” korporatizmusnak nevezett modellekben a demokratikus bázist hiányolják (Heinze-Voelzkow, 1991, Kruse, 1990).

Gyakoribbak azok a szakirodalmi összehasonlító elemzések, amelyek a PPP-k (Pierre, 1998), hálózatok (Bovaird et al 2002), hatékony kormányzási formák egy-egy nemzeti, városi, regionális sikertörténetét ismertetik, sugallva, hogy a technikák átvétele milyen haszonnal jár, nem különösen foglalkozva azzal, hogy ezek a technikák milyen nemzeti, politikai-közigazgatási kontextusba illeszkednek. Vannak azonban olyan elemzések is, amelyek felhívják a figyelmet, hogy a szervezet-, illetve gazdaságméleti, szociológiai fogalmak, teóriák mechanikus átvétele a közigazgatás és a helyi-regionális politika gyakorlatába és elemzésébe veszélyekkel járhat.

A politikatudomány, a közpolitika-elemzés pótlandó adóssága, hogy a „governance” jelenségkörét saját fogalomrendszerébe ágyazza, s ezzel hozzájáruljon az új technikák, intézmények illeszkedési diszfunkcióinak („misfit”) kiküszöböléséhez, megelőzéséhez. A partnerség, a hálózatok jelenségköre alapjaiban változtatja meg a helyi-regionális döntési struktúrákat, vertikális és horizontális értelemben egyaránt. A „legjobb gyakorlatok” terjesztése csupán felszínes követéshez elegendő. Csak az alapos, átfogó elemzések sora vezethet oda, hogy a hagyományos állami, önkormányzati irányítás komplexebb, a megváltozott körülményekhez adaptívabb modellé formálódásához elegendő információ, tudás álljon rendelkezésre.

Fel kell hagyni azzal a technokrata, ha úgy tetszik, policymegközelítéssel, hogy a demokratikus intézmények csupán háttérként szolgálnak a létező hálózatok működéséhez. Szembe kell nézni azokkal a változásokkal, ún. demokráciaparadoxonokkal, amelyek a hatékonyság jegyében zajló intézményi és működési újítások során keletkeznek. Olsson a legfontosabb ellenmondásokat például a regionális politika, mint uniós közpolitika vonatkozásában az alábbiakban foglalta össze:

- A sokszintűség paradoxon: a regionális politika intézményei elmozdulnak a képviselői rendszertől.
- A vertikális demokrácia paradoxon: a technokrata szakaparátus kezébe kerülnek a stratégiai, célkijelölő értékdöntések, a helyi politikuskok szerepe marginalizálódik, a projektek menedzsmentjére korlátozódik.
- A gazdaságosságdemokrácia paradoxon: a közös finanszírozási modell a jelentősebb források felett rendelkező elitet hozza helyzetbe.
- A horizontális demokrácia paradoxon: a túl nagy számú együttműködő szereplők közül kiválasztódik az elit.

Olsson felhívja a figyelmet arra is, hogy a fenti jelenségek nem korlátozódnak a regionális politikára, a képviselők szerepe más területeken is háttérbe szorul, az átláthatóság alig biz-

tosítható. A szerző szerint a problémák elsősorban nem struktúrális, szervezeti reformokkal orvosolhatóak, sokkal inkább az új intézményrendszert már demokratikusabban működtetni képes új politikugeneráció megjelenésével (Olsson, 2001).

2.4. A „tranzicionális” sajátosságok

A kelet-közép-európai rendszerváltó országoknak az elmúlt évtizedben hatalmas gazdasági, társadalmi változásokkal kellett megbirkózniuk, illetve jelentős politikai, jogi, intézményi reformokat kellett végrehajtaniuk. Miközben a rendszerváltás iránya, választott modellje többnyire nem kérdőjeleződik meg, a szolgai, mechanikus követés látszólag egyszerű stratégiája mégsem alkalmazható sikerrel.

- Először is nehéz követendő egységes mintát találni, hiszen a fejlett nyugati demokráciák évszázados fejlődés során jöttek létre, magukon hordozzák a történelmi, nemzeti sajátosságokat, az ebből következő sokszínűséget. A globalizáció, az európai integráció ugyan az egységesülés, univerzálódás irányába mutat, de messze nem olyan mértékben, hogy a nemzeti sajátosságokat figyelmen kívül hagyják.

- Másodszor, a nyugaton „bevált” modelleket is jelentős kihívások érik az utóbbi évtizedekben, elbizonytalanodást okozva a modellek alapértékei, struktúrája tekintetében egyaránt. A demokráciaelméleti dilemmák párosulnak egy, a közintézmények iránti nagyobb bizalmatlansággal, alacsony társadalmi részvételi arányokkal, amelyek érthetően vezetnek a képviselési rendszerben az ún. „eredeti szervezeti káoszhoz” (Ágh, 2001).

- Harmadszor, a rendszerváltó országok maguk is rendkívül sokszínűek, eltérő fejlettségűek, eltérő alapokról indultak, más-más hagyományokkal, történelmi gyökerekkel, amelyek hosszú ideig hatnak az új struktúrákban és normatív rendben (Galligan et al 1998). A hatalmi, politikai viszonyaik sem elég stabilak ahhoz, hogy az állami, politikai struktúra formálásában széles konszenzusra támaszkodhatnának. Az államépítés, alkotmányozás aktuálpolitikai érdekek, konfliktusok mentén zajlik, a rögtönzés, az átmenetiség jegyeit eredményezve.

Az átmenetiség hatalmas szakirodalma viszonylag jelentős figyelmet szentel a területi szintű hatalomgyakorlás kérdéskörének is (Regulska, 1997, Kimball 1999, Horváth M, 1999, Kandeve, 2000, illetve az *Open Society Institute* és a *NISPACEE* számtalan kiadványa). A helyi és különösen a középszintű kormányzás helyzetét a közép-kelet-európai államokban éppen azért érdemes szemügyre venni, mert a középszint kiépítése és működtetése körüli viták, konfliktusok, jelenségek jól tükrözik az új demokráciák intézményépítési, hatalommegosztási dilemmáit.

A közép-európai rendszerváltó államok a kilencvenes évtized közepéig lényegében mindenütt megteremtették az önkormányzati rendszerek jogi alapjait. Az országok egy csoportjában még a rendszerváltást megelőzően, a régi parlament keretei között megtörtént az alkotmányos megalapozás, majd az új parlament első döntéseivel a külön önkormányzati törvény elfogadása és a választási rendszer kialakítása. A másik, népesebb csoportban a folyamat lassabb, fokozatos volt (Horváth M., 1999). Az egész blokkra jellemző azonban, hogy a rendszer megalapozását követően a beüzemelés során korrekciók, reformok sorára volt szükség, amelyek egyrészt a szerkezetet, de különösen a működés feltételeit, technikáit, a modern menedzsmentmódusok bevezetését érintették. A struktúrát illetően különösen rapidak a változások. A legtöbb ország, amelyik kezdetekkor a nem integrált, elaprózott települési önkormányzati modellt választotta, próbálkozik az integráció valamilyen formájával.

A középszint tekintetében ugyancsak mutatkozik egy trend, a kezdetekkor tapasztalható municipalista étosszal szemben egyre több ország lép a regionalizálás útjára, megerősítve a középszintű igazgatás legitimációját, szerepét. A középszint kialakítása tekintetében különösen fontos külső motiváció a csatlakozás, az unió struktúrális alapjaihoz való hozzáférés. A centralizáló attitűd jelenléte és erőteljes érvényesülése ugyancsak jelentős és valóságos argumentációval rendelkezik. A rendszerváltó országok, amelyek egy korábbi birodalomból kiválva nemzeti identitásukat építik fel vagy újra, a „nemzeti érdeket” méltán tekintik prioritásnak bizonyos vonatkozásokban. A kieleződő szociális és területi különbségek közepette a kiegyenlítő méltányossági funkció központi szinten optimálisabb módon gyakorolható, a funkciók komplexitása, a növekvő koordinációs igény ugyancsak a centralizációnak kedvez. Kétségtelen, hogy a lokalizmus/decentralizáció és a centralizmus nem önmagában jó vagy rossz (Elander, 1997, p. 152.), s nem önmagában politikai értékválasztás kérdése.. Mint láttuk a nyugat-európai fejlett demokráciáknak sem immanens, folyamatosan érvényesülő sajátossága a decentralizáció, bár az utóbbi évtizedek a regionalizmusnak kedveztek.

A rendszerváltó országokban azonban különösen kedvezőek a körülmények ahhoz, hogy a közép és helyi szintekkel szemben a központi hatalom erősödjön, s hogy középszinten kevésbé demokratikus, kevésbé ellenőrzött hatalmi viszonyok alakuljanak ki:

- Nyilvánvalóan fontosak a történelmi gyökerek. A kelet-közép-európai országok többségében az államszocializmus előtt sem volt erős önkormányzati rendszer, s az államszocializmus a demokratikus centralizmus elvére épülve, eleve nem hagyott teret a helyi autonómiák érvényesülésének.

- A kelet-közép-európai államok gazdasága fejletlen, az állam újraelosztó szerepe rendkívül erős, így a gazdasági feltételek is hiányoznak a hatalom tényleges megosztásához.

- A nyugat-európai regionalizáció, mint demokratikus érési folyamat társadalmi, helyi politikai bázisához képest, a poszt szocialista államok civil társadalma még nem elég erős, és különösen nem szervezett mezoszinten ahhoz, hogy a hatalom decentralizációját, illetve a középszintű hatalom beágyazódását kikényszerítse (*Surazska et al 1997*).

- Az új térbeli konfigurációk, határok kialakításához túl gyorsak a térbeli átalakulási folyamatok, a regionális identitás és kohézió egyaránt hiányzik.

- A területi hatalommegosztás kialakításában, az előbbi okok folytán lényegében a központi szint kizárólagos döntési pozíciót birtokol, ezért erősen érvényesülnek a pártpolitikai meghatározottságok. Ebben az értelemben a hatalom térbeli megosztása a mindenkor parlamenti erőviszonyok függvénye (*Wolmann, 1997*).

Nem véletlen tehát, hogy a hatalom területi kiépítésében és működésében a bizonytalan, lebegtetett, igazán sem alulról, a helyi közösségek, sem felülről, a kormányzó elit részéről nem támogatott regionalizmus sajátos, felszínes, öszvérmegoldásokkal jelenik meg. A decentralizációt, önkormányzatiságot hangozó szlogenek, reformprogramok mögött masszív állami, államigazgatási terjeszkedés zajlik, a meglévő képviseleti struktúrák, például a magyar megyei önkormányzatok szerepe, marginalizálódik, s a tényleges hatalmi központok elitista hálózatokban alakulnak ki. Arról viszont alig van információnk, hogy ezek az elithálózatok milyen érdekeket is képviselnek.

A középszintű kormányzás hiánya jelentős hátrányokat okoz, nem csak a politikai legitimitást, hanem a közigazgatás hatékonyságát, az uniós alkalmazkodást illetően is. A lépéskényszer világos, a továbblépés iránya, s a felülről vezérelt reformok sikere azonban korántsem.

3. A TERÜLETI HATALOMGYAKORLÁS SAJÁTOSSÁGAI MAGYARORSZÁGON

Magyarország klasszikus unitárius ország, ahol a hatalom területi megosztása a történelem során szinte mindig legfeljebb a központ és a megyék viszonylatában merült fel. A helyi, települési önkormányzatok igazán soha nem voltak erősek, leszámítva egy-egy periódusban a szabad királyi, majd megyei városokat. A megyék státusa, szerepköre, s ehhez kötődően a megyei politizálás modellje időről időre széles skálán változott a demokratikustól az önkényuralmi típusig.

A rendszerváltás a hatalom területi megosztása tekintetében valóban gyökeresen új helyzetet teremtett, a településeket helyezve az önkormányzati rendszer középpontjába. Az önkormányzati törvényt elfogadó újonnan választott parlament decentralizációs elkötelezettsége, nagyvonalúsága nem csak az euforikus politikai hangulatnak tudható be, hanem annak a nagyon is realista megfontolásnak, hogy a települési hatalom nem a központi, hanem a megyei szint rovására épül ki. A látszólag nulla összegű játszma igazi vesztese azonban nem a megye lett, hanem az önkormányzati rendszer egésze. Az elmúlt évtized tapasztalatai bizonyítják, hogy a középszint lebegtetése döntő akadályává vált a tényleges decentralizációnak. A települések nagyfokú politikai-közjogi autonómiája ellenére, az állami-politikai berendezkedés egyik kényes pontjává vált a területi szintű érdekérvényesítés deficitje. Nem véletlen, hogy az uniós csatlakozás küszöbén a regionalizmus kihívása az egész állami-politikai rendszer politikai megújulásának garanciájaként fogalmazódik meg (*Ágh, 2000*). Nézzük meg közelebbről, mi is történt a hatalomgyakorlás középszintjén az elmúlt évtizedben.

3. 1. A szabályozási alapok

A magyar önkormányzati rendszer alkotmányos alapokkal rendelkezik, az alkotmány külön fejezete tartalmazza a legfontosabb önkormányzati alapjogokat. Az alkotmányos szabályozás logikája az volt, hogy garantálja az önkormányzati alapjogok, különösen az autonómia érvényesülését. Arra viszont kevesebb figyelem irányult, hogy az alkotmány az önkormányzati fennhatóság és a végrehajtó hatalom többi része közötti viszonyokat, a hatalom megosztását megalapozza. Annyi korlátot tartalmaz, hogy helyi önkormányzati kötelezettségeket csak törvény határozhat meg, de arra már nem tér ki, hogy milyen körben terhelhetők az önkormányzatok feladatokkal, illetve egyáltalán mire terjednek ki a helyi közügyek, amelyeket az önkormányzatok önállóan intéznek, mit fog át a közhatalom, amelyet a lakosság érdekében gyakorolnak.

Az alkotmányos szabályozás választott logikája egyébként konzisztens azzal az uralkodó nézettel, hogy a parlament és a kormány szinte teljes felhatalmazással rendelkezik az államigazgatás kiépítésében. E felhatalmazás keretében az önkormányzatok, mint egyetlen alkotmányos védelemben részesülő szereplők, csak alapjogaik tekintetében privilegizáltak, de a hatáskör-telepítést, a közigazgatás teljes szervezeti közegének kiépítését már nem korlátozzák alkotmányos megszorítások.

Kétségtelen, hogy az önkormányzati törvény törekedett a területi, helyi közigazgatás önkormányzati, képviseleti dominanciáját garantálni, de a választott szabályozási megoldás nem bi-

zonyult erre alkalmasnak. Annak deklarálása, hogy helyi közügyeket csak kivételesen lehet az önkormányzatokon kívül más szerv hatáskörébe utalni, egyáltalán nem akadályozta meg a parlamentet, illetve a kormányt abban, hogy egyszerű szótöbbségű törvényekben, illetve kormányrendeletekben az önkormányzatok mozgásterét egyre erőteljesebben korlátozza, és a dekoncentrált államigazgatási és egyéb státusú szervezetek számára hatalmat, forrásokat juttasson.

3. 2. Az államépítési gyakorlat sajátosságai a rendszerváltás után

A kormányzat államépítési gyakorlata az alkotmányos, illetve törvényi alapok lerakását követően meglehetősen tendenciózus volt, több vonatkozásban is:

- A települési önkormányzati szintre az évek folyamán egyre több feladat került, miközben az állami támogatások, átengedett források volumene nem növekedett, illetve annak ellenére, hogy kezdettől fogva hangoztatta a szakma, majd a kormányzat is, hogy az elaprózott települési önkormányzati rendszer kevésbé alkalmas szakmailag a feladatok ellátására. A decentralizációnak ez a sajátos formája inkább államosította a helyi önkormányzatokat, mintsem a mozgásterüket növelte volna. Az új feladatok túlnyomó többsége ugyanis államigazgatási feladat, vagy ha önkormányzati, akkor az ellátásának módja van szigorúan szabályozva. A kötelező feladatok ellátásához szükséges pénzügyi feltételek garantálásában viszont az állam meglehetősen „rugalmasan” értelmezte saját, törvényben vállalt kötelezettségét: az önkormányzati általános támogatások, illetve saját és megosztott bevételek terhére egyre több feladat ellátásának költségét kalkulálta (Lóránt et al 2002).

- A települési önkormányzatok feladatokkal való túlterhelésével szemben a megyei önkormányzatokat „kímélte” a hatáskör-telepítés gyakorlata. A hajdanán általános felhatalmazású, mindenható, elosztó, tervező, irányító, koordináló, érdekeket képviselő, szintetizáló önkormányzatok intézményeket fenntartó gondnokságokká degradálódtak; mozgásterük ebben a körben is a minimálisra korlátozódott a saját bevételek és nagyon alacsony szintje miatt. A megyei önkormányzatok háttérbe szorításának érvei között szerepelt, hogy ne láthassanak el a települések irányában hierarchikus jogosítványokat, például ne végezzenek forráselosztást. 1990–1994 között arra is hivatkoztak, hogy a delegálással létrehozott testületek legitimitása nem elég erős a stratégiai funkciók ellátásához. 1994 után pedig éppen a közvetlen választásokkal legitimált testület túl ambiciózus párt-politikusaitól kezdtek el féltetni a magasabb rangú, „igazi” területi, helyi érdekeket.

- A középszintű közigazgatási feladatok zöme az államigazgatás szférájába került. Ennek egyik oka a megyei önkormányzatok kiszorításának szándéka, másik oka a kormányzati hatalmon belül a tárcák dominanciája volt. A magyar kormányzati struktúrát hagyományosan jellemző ágazati fölény birtokában a minisztériumok a maguk igényei szerint építhették ki meghosszabbított karjaikat többnyire megyei, esetenként regionális vagy városkörzeti léptékben. A szektorális logikának és vertikális szervezetépítésnek köszönhetően területi szinten alig valósul meg koordináció. Történt ugyan kísérlet, először a regionális köztársasági megbízottak kinevezésével, azt követően a megyei államigazgatási kollégiumok felállításával arra, hogy legyen „gazdája”, irányító centruma a megyének (régiónak?), nem sok sikerrel. A köztársasági megbízottak intézményét már 1994-ben megszüntette a parlament, miután az új kurzus nem nézte jó szemmel a korábbi „prefektusok” hatalmi ambícióit. A megyei közigazgatási hivatalok létrehozásánál viszont nagyon ügyelt arra a törvényhozó, hogy politikamentes, a törvényesség öreként viselkedő szervezet jöjjön létre. Éppen ezért a viszonylag gyenge koordinációs jogosítványokkal a hivatal vezetője a megyei államigazgatási kollégium élén sem érhetett el átütő változást a megyei szintű koordináció terén. Ebben egyébként a minisztériumok sem voltak érdekeltek, nem törekedtek az ágazat érdekeit semmiféle „területi kontextusba” ágyazni, területi érdekeknek alávetni.

- A területi szinten létrejött legitimációs és koordinációs vákuum azonban végül magának a kormányzatnak sem felelt meg. Megindult a hiány sajátos kompenzálása különböző kollektív döntéshozó, véleményező testületek, szervezetek felállításával. Már a kilencvenes évek elején megalakultak a munkaügyi tanácsok, amelyek a klasszikus tripartit érdekegyeztetés fórumaként követték a korporatív logikát. A területfejlesztési tanácsok 1996-ban az uniós partnerség elve mentén jöttek létre. Bár nem minden fontos partnert bevonva, de végül is fórumot teremtettek a szintek és szektorok párbeszédének megyei és regionális léptékben is. Más ágazatokban ilyen európai hivatkozási alap, minta kevésbé volt, de végül is ki vitathatná a „társadalmi érdekegyeztetés” formalizálásában a kormányzat jó szándékát. A kilencvenes évtized második felében létrejöttek a megyei közoktatás-fejlesztési alapítványok az állami decentralizált fejlesztési források szétoztására, majd az ifjúsági és sporttanácsok, a regionális közmunkafórumok, a regionális idegenforgalmi bizottságok, a regionális fejlesztési és képzési bizottságok. Fontos hangsúlyozni, hogy ezek a delegációs elvre épülő kollektív véleményező, döntéshozó szervezetek nem a civil szférához tartoznak, nem alulról szerveződtek, hanem jogszabály rendelte el a létrehozásukat, s közhatalmi, többnyire forráselosztó, tervezési, irányítási jogosítványokat birtokolnak, tehát a végrehajtó álla-

mi hatalom részei. Hozzá kell tenni, hogy az OTKA keretében elvégzett felmérésünk szerint a kollektív érdekegyeztető, véleményező, döntés-előkészítő szerveződések túlnyomó többsége nem területi, hanem országos szinten működik. Lényegesen kevésbé jellemző az országos szintű szervezetekre, hogy tényleges döntési kompetenciát is birtokolnának a központi államigazgatással egy szinten. Területi szinten viszont az a sajátos helyzet alakult ki, hogy ez a kollektív, dekoncentrált és autonóm logikát vegyesen követő, közjogi értelemben bizonytalan státusú szervezeti szféra az idők folyamán jelentősebb hatalomra tett szert, mint a választott megyei önkormányzatok. E szervezeti konglomerátum nem csak politológiai, szociológiai értelemben érdekel vizsgálatot, hanem közjogi értelemben is, hiszen működésük, szervezeti illeszkedésük, törvényességi ellenőrzésük számtalan vonatkozása egyáltalán nem szabályozott.

- A területi hatalomgyakorlás intézményeinek kiépítésében nem csak a szervezeti határok, a tiszta közjogi profilok és dominanciák oldódtak fel, hanem a földrajzi határok is. A magyar területi igazgatási és hatalommegosztási modell a rendszerváltás óta nem tisztázta a földrajzi lépték, a határok kérdését. A település, kistérség, városkörzet, megye, nagyrégió, mint potenciális területi hatalomgyakorlási egységek sok tekintetben egymással versengenek a hatalomért és forrásokért, anélkül, hogy a versengés szabályai egyértelműek lennének. A törvényhozó hatalom és a kormány a különböző közfeladatok és források telepítésében, illetve intézményesítésében meglehetősen hektikusan választ a különböző léptékek közül, vagy elkerülve a döntés kényelmetlenségeit, az elemi települési önkormányzatokra bízta, hogy együttműködéseikkel formálják az ideális földrajzi lépték határait. Ennek köszönhetően a magyar közigazgatás egy „változó geometriájú” fejlődésen megy át. Az egyes ágazatok, feladatok megoldása különböző illetékességi területű szervezetek kompetenciájába kerül, s ezzel közelítünk ahhoz a kaotikusnak nevezett helyzethez, ami Nagy-Britanniában következett be „regionalizmus” címén (Stoker et al 1996).

4. KONKLÚZIÓK

Az előzők alapján leszögezhetjük, hogy a magyar állami-politikai berendezkedés területi szintjének intézményesítésében a rendszerváltás drasztikus változásokat eredményezett, de a folyamat messze nem fejeződött be. A 19. században kialakult önkormányzati modell bevezetése a 20. század végén sok tekintetben megkésett volt, s modernizációs kihívások elé állította a magyar közigazgatás-szervezést:

- strukturális értelemben az elaprózott településeket kellene társulásokba terelni, az államszocializmusból örökölt igazgatá-

si és szolgáltatási intézményrendszert racionalizálni, a közép-szintű önkormányzati rendszert megerősíteni, egyáltalán a helyére tenni;

- funkcionális értelemben mind az igazgatást, mind az önkormányzatokat a modern igazgatási és szolgáltatási technikák alkalmazására készíteni, a túlfűtött demokráciaigény mellett a szakracionális értékrendet meghonosítani;

- politológiai szempontból az érdekérvényesítés, érdekképviselőt kusza, összességében gyenge hatékonyságú mechanizmusait legitimálni, ellenőrzötté tenni.

A rendszeren végrehajtott korrekciók, a működés tapasztalatai azonban arra utalnak, hogy a területi közigazgatásnak nincs jövőképe sem igazgatásszervezési, sem hatalompolitikai szempontból. A magyar területi szintű hatalmi modellben egy szűk, szervezeti pozíciókat halmozó politikai elit, illetve a névtelen bürokrácia hozza meg a stratégiai döntéseket. A magyar állam területi szintje ma ágazatok, szektorok, léptékek kusza halmaza, amelyeket nem tart össze sem erős állami koordináció, sem domináns, legitim önkormányzat, sem területi identitás, sem társadalmi kohézió. Ez a konglomerátum hamarosan az európai többszintű kormányzás közegébe kerül, és meg kell, hogy feleljen a közigazgatás új hatékonysági, minőségi kihívásainak.

Ahhoz, hogy a területi hatalomgyakorlás jövőképe megalkotható legyen, sokkal több információra lenne szükség erről a konglomerátumról, a hatósági igazgatás és a szolgáltatások minőségéről kezdve a területi érdekegyeztetés elitizálódásának egyelőre ismeretlen mechanizmusáig. A közigazgatás, különösen annak területi szintje méltatlanul elhanyagolt vizsgálati terület a politikatudományban, ideje tehát munkához látni.

IRODALOMJEGYZÉK

- Ágh Attila: A magyar önkormányzati rendszer és az EU-követelmények. In: Verebélyi I. (szerk): Egy évtized önkormányzati mérlege és a jövő kilátásai. pp. 109–118.
- Ágh Attila: Régiók Magyarországa = Önkormányzat. 2000. 12. sz. pp. 11–15.
- Ágh, A: Representation in the new East Central European Democracies. In: Ágh, A.–Kurtán, S. (eds): Democratization and Europeanization in Hungary. The Second Parliament. HCDS, Bp. 2001. pp. 10–33.
- Bovaird, T.–Löffler, E.–Parrado-Diez, S.: Developing Local Governance Networks in Europe. Nomos, Baden-Baden, 2002.
- Bawman, M.–Hampton, W. (eds): Local democracies. Longman, London, 1983.
- Dreier, V.: Kommunalpolitik in Europa – Einheit durch Vielheit? In: Wehling, H. g. (Hrsg.): Kommunalpolitik in Europa. Kohlhammer, Stuttgart, 1994. pp. 258–264.
- Duncan, S.–Goodwin, M.: The Local State and Uneven Development. Polity Press, Cambridge, 1988.

- Elander, I.*: Between centralism and localism: on the development of local self-government in postsocialist Europe = *Government and Policy*, 1997. No. 2. pp. 143–161.
- Fisichella, D.*: A politikatudomány alapvonalai. Észak-magyarországi IC(P) Rt., Miskolc, 1991.
- Galligan, D.J.–Langan, R.–Nicandrou, C. (eds)*: Administrative Justice in the New European Democracies: University of Oxford, OSI, 1998.
- Halachmi, A.*: Value for money, best value and measuring government performance. = *International Review of Administrative Sciences*. 2000. N. 3. pp. 387–393.
- Hanf, K.–Scharpf, F. (eds)*: Interorganizational policy making. Sage, London, 1978.
- Heinelt, H.–Wollmann, H. (Hrsg)*: Brennpunkt Stadt. Birkhauser Verlag, Basel, 1991.
- Heinze, R.–Voelzkow, H.*: Kommunalpolitik und Verbände. Inszenierter Korporatismus auf lokaler und regionaler Ebene? In: Heinelt, H.–Wollmann, H. (Hrsg) 1991. pp. 187–206.
- Horváth, M. T. (ed)*: Decentralization: Experiments and Reforms. LGI Books, OSI Budapest, 1999.
- Humes, S.*: The structure of local governments throughout the world. Martinus Nijhof, Hague, 1959.
- Hummer, W.–Bohr, S.*: A régiók szerepe a jövő Európájában. Baranya Megyei Közgyűlés, Pécs, 1994.
- Jessop, B.*: Governance Failure. In: Stoker, G. (ed), 2000. pp. 11–33.
- Jones, M.*: New Institutional Spaces. Jessica Kingsley, London, 1999.
- Kandeva, E. (ed)*: Stabilization of Local Governments. LGI Books, OSI, Budapest. 2000.
- Keating, M.*: The New Regionalism in Western Europe: Territorial Restructuring and Political Change. Cheltenham. Edward Elgar, 1998.
- Kimball, J. (ed.)*: The Transfer of Power. Decentralization in Central and Eastern Europe. LGI, Bp. 1999.
- Kooiman, J. (ed.)*: Modern governance, Sage, London, 1993.
- Kouwenhoven, V.*: The rise of the public private partnership: a model for the management of public-private cooperation. In: Kooiman, 1993. pp. 119–130.
- Kruse, H.*: Reform durch Regionalisierung. Eine politische Antwort auf die Umstrukturierung der Wirtschaft. Campus, Frankfurt am Main, 1990.
- Leach, S.–Stewart, J.–Walsh, K.*: The changing organisation and management of local government. Macmillan, London, 1994.
- Lewis, N.*: Inner City Regeneration. The demise of regional and Local Government. Open University Press, Philadelphia, 1992.
- Lóránt Z.–Somogyiné Legény M.–Bukva A.*: Az önkormányzatok költségvetési kapcsolatai 1991–2001 között az Állami Számvevőszék ellenőrzései tükrében = *Magyar Közigazgatás*, 2002. 6. pp. 360–371.
- Loughlin, J.*: Subnational Democracy in the European Union. Oxford University Press, Oxford, 2001.
- Marks, G.*: Structural Policy and Multilevel Governance in the EC. In: Cafruny, A. Rosenthal, G. (eds.): The State of the European Community. Longman, Harlow, 1993.
- Melchior, J.*: Demokratietheorie und Globalisierung = *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*. 1999, No. 2. pp. 201–213.
- Moravcsik, A.*: Liberal Intergovernmentalism and Intergration: A Rejoinder = *Journal of Common Market Studies*, 1995. No. 4.
- Naschold, F.*: The Modernization of the Public Sector in Europe. Ministry of Labour, Helsinki, 1995.
- Navracsics Tibor*: Európai belpolitika. Korona Kiadó, Budapest 1998.
- Netzer, D.–Drennan, M. P. (eds)*: State and local public finance. Blackwell, Oxford, 1997.

- Norton, A.*: The Principle of Subsidiarity and its Implications for Local Government. Local Government Management Board, London, 1992.
- Obermaier, Ch.–Horner, F.*: Begründungsprobleme der modernen Demokratietheorie = *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*. 1999, No. 2. pp. 127–141.
- Olsson, J.*: Democracy Paradoxes in Multi-level Governance. RSA International Conference, Gdansk, 2001.
- Pálné Kovács Ilona*: Regionális politika és közigazgatás. Dialóg Campus Kiadó Budapest–Pécs, 2001.
- Pierre, J. (ed)*: Partnerships in Urban Governance. MacMillan, New York, 1998.
- Podolny, J.–Page, K.*: Network forms of organization = *Annual Review of Sociology*, 1998. 24. pp. 57–76.
- Regulska, J. (ed.)*: Developments in public administration in Central Europe = *Government and Policy* 1997. No. 2.
- Reichard, Ch.*: Der dritte Sektor = *Die Öffentliche Verwaltung*. 1988. N. 9. pp. 363–370.
- Rhodes, R.*: „The new governance: Governing without government” = *Political Studies* 44. 1996. pp. 652–667.
- Rhodes, R. A. W.*: Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability. Open University Press, Buckingham, 1997.
- Rokkan, S.–Urwin, D. (eds)*: The politics of territorial identity. Sage, London, 1982.
- Sári János*: A hatalommegosztás. Osiris Kiadó, Budapest, 1995.
- Schmitter, P.*: Still the century of corporatism. In: Schmitter, P.–Lehmbruch, G. (eds.): Trends Towards Corporatist Intermediation. London, Sage.
- Schmitter, Ph.*: Participation in Governance Arrangements: Is there any reason to expect it will achieve „Sustainable and Innovative Policies in a Multilevel Context?” In: Grote–Gbikpi (eds.) 2002. pp. 51–69.
- Stoker, G. (ed.)*: The Politics of Local Government. MacMillan, London, 1991.
- Stoker, G.–Hogwood, B.–Bullmann, U.*: Regionalism. University of Strathclyde, Glasgow, 1996.
- Stoker, G. (ed)*: The New Politics of British Local Governance. MacMillan, London, 2000.
- Streeck, W.–Schmitter, P. (eds)*: Private Interest Government. Beyond Market and State. Sage, London, 1984.
- Surazska, W.–Bucek, J.–Malikova, L.–Danek, P.*: Towards regional government in central Europe = *Government and Policy*, 1997. no. 4. pp. 437–463.
- Wolmann, H.*: Institution building and decentralization in formerly socialist countries: the cases of Poland, Hungary and East Germany = *Government and Policy*, 1997. No. 4. 463–481.